

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari temuan dan pembahasan hasil penelitian, maka disimpulkan beberapa hal sebagai berikut.

1. Interaksi dan kontribusi koalisi Partai PAN dan Golkar dengan Walikota di pemerintahan Kota Yogyakarta dalam kontek legislasi, anggaran dan pengawasan.

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menempatkan partai politik sebagai lembaga pemegang peranan penting untuk melakukan fungsi rekrutmen dalam pemilihan Kepala Daerah. Tentunya dalam hal rekrutmen ini, partai politik harus mengedepankan asas transparansi dan kredibilitas. Namun tugas dari partai politik tidak selesai sampai disitu, partai politik masih harus menjalankan fungsi-fungsinya, terutama dalam kedudukannya didalam DPRD yaitu fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Partai PAN dan Golkar sebagai partai koalisi pengusung pasangan Herry Zudianto - Haryadi Suyuti yang memenangkan Pilkada Kota Yogyakarta 2006 memiliki tanggung jawab politik yang lebih besar dibandingkan dengan partai politik lainnya. Hal ini dikarenakan kedua partai politik tersebut telah berkomitmen untuk melanjutkan koalisi ke dalam tubuh parlemen (DPRD) guna mengawal dan menjaga Herry Zudianto - Haryadi Suyuti dalam memimpin tata pelaksanaan pemerintahan Kota Yogyakarta. Hubungan antara kedua lembaga tersebut dapat terlihat *Pertama*, hubungan dalam konteks legislasi pada saat

membuat Peraturan Daerah (Perda) *Kedua*, hubungan dalam konteks anggaran dan yang *Ketiga*, hubungan dalam konteks pengawasan.

a) Hubungan dalam konteks legislasi.

Dalam rangka menjalankan berbagai kebijakan dalam mewujudkan otonomi daerah, diperlukan kerangka hukum yang melandasinya. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, bahwa "Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah".

Pembentukan Perda tidak bisa dilepaskan dari visi pembangunan daerah. Oleh karena itu program pembentukan Perda perlu didasarkan pada Program Legislasi Daerah (Prolegda), yaitu instrumen perencanaan program pembentukan peraturan daerah yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis. Dilihat dari jumlah Perda yang dihasilkan oleh pemerintahan Kota Yogyakarta cukup banyak. Pada tahun 2006 menghasilkan Perda sebanyak 11 Perda, tahun 2007 sebanyak 8 Perda, tahun 2008 sebanyak 11 Perda, tahun 2009 sebanyak 25 Perda dan tahun 2010 sebanyak 10 Perda. Dari sejumlah Perda tersebut, semuanya berasal dari usulan eksekutif, tidak ada satu pun Perda yang bersal dari inisiatif dewan. Padahal DPRD mempunyai hak dan wewenang untuk mengusulkan Raperda. Tetapi peluang ini belum dimanfaatkan oleh anggota dewan khususnya anggota dari Partai PAN dan Golkar. Karena inisiatif draf Raperda sangat didominasi dari Walikota (eksekutif), sedang Fraksi PAN dan Golkar (dewan)

belum mengoptimalkan penggunaan hak inisiatifnya, maka agenda persoalan yang di Perda kan murni versi eksekutif. Konsekuensinya, sebuah Perda sangat mungkin tidak aspiratif bagi Fraksi ataupun DPRD dan mengindikasikan tidak bekerjanya sistem penyerapan aspirasi dalam tubuh fraksi.

Setiap penyusunan Raperda, Walikota (Herry Zudianto) melibatkan seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam pembahasannya. Pembahasan ini dilakukan untuk merumuskan prinsip tentang objek yang diatur, jangkauan dan arah pengaturan suatu Raperda. Setelah menyelesaikan berbagai draf Raperda kemudian kumpulan draf Raperda tersebut diusulkan kepada DPRD untuk dilakukan pembahasan dalam Prolegda.

Kedudukan Partai PAN dan Golkar dalam pembahasan perencanaan draf Raperda bisa dikatakan tidak ada. Kedua partai ini tidak diikutsertakan untuk berkomunikasi terlebih dahulu mengenai berbagai Raperda sebelum Raperda tersebut dibawa ke parlemen. Tentunya kondisi semacam ini menempatkan Partai PAN dan Golkar dalam posisi yang sama dengan partai-partai yang lainnya.

Selain tidak adanya komunikasi awal antara Walikota dengan Partai PAN dan Golkar dalam tahapan penyiapan draf Raperda, kinerja partai-partai tersebut yang diwakilli oleh Fraksi dalam DPRD Kota Yogyakarta terlihat belum maksimal. Ini terlihat bahwa Fraksi PAN dan Fraksi Golkar belum pernah menggunakan hak inisiatif untuk mengajukan Raperda. Dampak dari kondisi semacam ini akhirnya Perda-perda yang keluar tidak ada yang berkaitan dengan usaha untuk memberdayakan dan mengembangkan partisipasi masyarakat oleh partai politik, karena partai politik adalah sebuah organisasi yang berfungsi

sebagai sarana penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.

b) Hubungan dalam konteks anggaran

Salah satu peran DPRD menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah fungsi penganggaran daerah. Dalam fungsi penganggaran, DPRD memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak dan menetapkan RAPBD yang diajukan oleh pihak eksekutif. Melalui fungsi ini berarti menempatkan anggota DPRD untuk selalu terlibat dalam siklus tahunan penganggaran daerah. Diawali dari proses pembahasan Kebijakan Umum APBD (KUA), pembahasan rancangan APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah, sampai pelaksanaan dan pertanggungjawaban Perda tentang APBD. Seiring proses pelaksanaan APBD, anggota DPRD juga berwenang melakukan pengawasan kinerja pemerintah daerah di dalam mendayagunakan sumberdaya APBD.

Pola penganggaran yang diterapkan oleh Herry Zudianto Walikota Yogyakarta berbasis satuan kerja yang berada di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Pendekatan kinerja yang digunakan ini berarti setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan yang diharapkan. RAPBD ini akan memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan tugas penyelenggaraan pelayanan umum dalam satu tahun anggaran.

Terdapat kecenderungan bahwa APBD Kota Yogyakarta tiap tahun mengalami kenaikan dan setiap tahunnya alokasi pengeluaran terbesar adalah

untuk anggaran belanja pegawai. Besarnya belanja aparatur yang ada dalam belanja publik, hingga mencapai lebih dari 50% dari total anggaran belanja publik, menunjukkan bahwa APBD Kota Yogyakarta menunjukkan kecenderungan beorientasi kepada birokrasi. Dengan kata lain, komposisi yang tidak seimbang antara biaya pembangunan dengan biaya rutin memberikan dampak alokasi anggaran yang harusnya dimaksimalkan untuk pelayanan dasar masyarakat, tersedot cukup besar untuk aparatur, yang akibatnya mengurangi alokasi anggaran untuk pelayanan publik.

Kedudukan Partai PAN dan Golkar selaku koalisi partai pengusung dalam konteks anggaran tidak jauh berbeda dengan partai non pemerintah. Kedua partai pengusung ini baru mengetahui draf RAPBD setelah pihak Walikota mengirimkannya ke sekretaris DPRD. Pengisolasian peran Partai PAN dan Golkar dalam penyusunan draf RAPBD merupakan sebuah langkah kehati-hatian dari Walikota untuk mereduksi politik transaksional. Hal ini mengingat bahwa RAPBD adalah sebuah tahapan yang sensitif dan dikhawatirkan akan menciptakan pemberitaan miring yang bisa berupa kolusi dalam bentuk pengesahan proyek-proyek tertentu mengingat proses penyusunan perencanaan keuangan daerah sarat dengan kebocoran-kebocoran anggaran.

c) Hubungan dalam Konteks Pengawasan

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah mempunyai peran penting dalam tata kelola pemerintahan di daerah. Para anggota DPRD, melalui partai politik, mewakili masyarakat sehingga harus berperan besar dalam

mengupayakan demokrasi dan mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan efisien di daerahnya. Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi pengawasan. Menguatnya fungsi pengawasan DPRD diyakini akan berdampak positif pada peningkatan kualitas pelayanan publik, baik dari aspek penyelenggaraan maupun produk layanan.

Partai PAN dan Golkar selaku koalisi partai pengusung pasangan Herry Zudianto - Haryadi Suyuti tentunya memiliki tanggung jawab moral dan etika terhadap kinerja kadernya yang menduduki jabatan Walikota Kota Yogyakarta. Tanggung jawab itu salah satunya diterapkan dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan tersebut diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh Partai (Fraksi) PAN dan Golkar terpola menjadi dua, yaitu

1) Pengawasan Individu

Pengawasan secara individu merupakan pengawasan yang melekat sesuai dengan jabatannya sebagai wakil rakyat. Setiap individu anggota Fraksi PAN dan Fraksi Golkar memiliki hak dan kewenangan dalam melakukan pengawasan. Langkah yang dilakukan oleh anggota dewan (anggota Fraksi PAN dan Golkar) dalam melakukan pengawasan,:

- Melakukan diskusi-diskusi informal dengan masyarakat tentang isu-isu pelayanan publik. Diskusi-diskusi ini dilakukan mulai dari tingkat RT/RW sampai tingkat teratas (daerah konstituennya)

- Menggunakan jaringan media massa. Akan tetapi penggunaan jaringan media massa luar/media massa lokal (Kedaulatan Rakyat, Harian Jogja, Tribun Jogja dll) sebagai salah satu bentuk pengawasan sangatlah minim atau bisa dikatakan tidak ada. Media yang digunakan masih sebatas media yang diterbitkan oleh Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.

2) Pengawasan oleh Fraksi melalui lembaga DPRD

Fraksi PAN dan Golkar adalah perpanjangan tangan PAN dan Golkar untuk mengkomunikasikan agenda atau kepentingan partai politik bersangkutan dalam institusi DPRD. Selain itu, Fraksi memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan dan kinerja pelayanan publik yang hasilnya dapat disampaikan langsung melalui alat kelengkapan dewan dan atau induk partai sebagai sikap politik.

Pengawasan yang dilakukan melalui Fraksi di lembaga DPRD Kota Yogyakarta diwujudkan dalam bentuk berupa Rapat Paripurna, Rapat Kerja Rapat Dengar Pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus (Pansus) dan atau panitia kerja (Panja). Partai PAN dan Golkar melalui Fraksinya menggunakan forum formal tersebut untuk melakukan pengawasan dengan menyampaikan pandangan umum dan pendapat akhir terhadap suatu kebijakan.

2. Implikasi pemerintahan yang terbelah (*divided government*) terhadap efektifitas jalannya pemerintahan di Kota Yogyakarta

Divided government ini merupakan konsekuensi dari pemilihan langsung, dimana anggota legislatif (DPRD) dan Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh

pemilih. Kondisi ini kurang terlihat dalam sistem pemilihan tidak langsung dimana Kepala Daerah dipilih oleh anggota DPRD. Dalam sistem pemilihan tidak langsung, kemungkinan besar Kepala Daerah berasal dari partai dengan kursi mayoritas di DPRD. *Divided government* berpotensi membawa dampak negatif. Jika pemerintah tidak didukung kekuatan mayoritas di legislatif, dikhawatirkan pemerintahan tidak berjalan efektif dan terjadi kemacetan dalam penyusunan kebijakan dan bahkan justru pemerintahan diwarnai dengan konflik yang berkepanjangan terutama antara Kepala Daerah dengan DPRD.

Dalam kondisi *divided government* yang terjadi dalam pemerintahan Kota Yogyakarta, Walikota (Herry Zudianto) tidak melihat kondisi ini sebagai sebuah ancaman dan hambatan terhadap efektifitas dalam roda pemerintahan. Walikota dan DPRD Kota Yogyakarta sampai saat ini terlihat sejalan dan selaras baik dalam hal pembuatan Peraturan Daerah, anggaran, hingga pengawasan.

Selama masa kepemimpinan Herry Zudianto sebagai Walikota Kota Yogyakarta dalam berbagai kegiatan belum pernah terjadi *deadlock* atau ketidaksetujuan terhadap kebijakan yang diajukan oleh Walikota, hanya terjadi penundaan dikarenakan pembahasan di komisi dan atau fraksi yang belum tuntas. Selain itu, DPRD Kota Yogyakarta belum pernah menggunakan hak interpelasi; hak angket; dan hak menyatakan pendapat. Hal ini menunjukkan bahwa dalam kepentingan politik antara partai politik (kepentingan konstituen) dan kepentingan rakyat di Kota Yogyakarta dapat cukup tertampung.

Kondisi *divided government* yang sangat berpotensi melahirkan konflik yang berkepanjangan antara Kepala Daerah dengan DPRD juga tidak ditemui

dalam pemerintahan Kota Yogyakarta. Bahkan dapat dikatakan pemerintahan Kota Yogyakarta senyap dari konflik. Percikan-percikan konflik sesekali muncul sejalan dengan proses pembuatan kebijakan publik. Konflik politik yang terjadi seputar tata pelaksanaan pemerintahan Kota Yogyakarta dapat dikatakan sebagai konflik politik yang bersifat positif. Karena konflik-konflik yang terjadi tidak mengancam eksistensi sistem politik, dan cara resolusi konflik diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian konflik yang disepakati bersama. Dengan demikian kondisi *divided government* yang terjadi dalam pemerintahan Kota Yogyakarta tidak mempengaruhi kestabilan kondisi politik.

3. Strategi politik Walikota untuk mengatasi adanya *divided government* dalam pemerintahan kota Yogyakarta

Dalam kondisi Walikota Kota Yogyakarta mempunyai dukungan politiknya yang rendah dari DPRD (*divided government*), ada tiga politik akomodasi (strategi politik) yang digunakan yaitu komunikasi dan koordinasi, kegiatan Tinjauan Bersama, serta kepemimpinan.

Pertama, Komunikasi dan koordinasi adalah upaya dari Walikota Kota Yogyakarta guna membangun dukungan politik dengan DPRD. Bentuk dari komunikasi dan koordinasi adalah dengan cara memaksimalkan komunikasi dan koordinasi formal dengan DPRD Kota Yogyakarta melalui Rapat Koordinasi, Rapat Dengar Pendapat, Rapat Kerja dan Rapat Paripurna. Berbagai bentuk komunikasi dan koordinasi formal tersebut dilakukan untuk perencanaan pembangunan yang melibatkan unsur eksekutif, legislatif, dan bahkan unsur

masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa proses politik atau demokrasi di Kota Yogyakarta berjalan baik dan tidak mengalami kebuntuhan. Upaya komunikasi dan koordinasi formal (rapat-rapat), disinilah sesungguhnya berlangsung proses negosiasi dan konsensus terhadap program dan kegiatan serta besaran anggaran yang akan ditetapkan. Partai politik melalui fraksi akan memperjuangkan dan mengawal program kegiatan yang telah diajukan oleh konstituen untuk disinkronkan dengan program dari Walikota.

Kedua, kegiatan tinjauan bersama antara Walikota dengan DPRD sebagai upaya untuk merintis, memelihara dan menumbuh kembangkan komunikasi dan koordinasi dengan DPRD di Kota Yogyakarta. Program kunjungan kerja (kunker) ini biasanya dilakukan oleh pihak Walikota dan Wakil Walikota atau yang diwakili oleh Dinas/Instansi terkait dengan melibatkan unsur DPRD Kota Yogyakarta terutama dari unsur Komisi yang bersangkutan dan atau unsur pimpinan Dewan. Dari kegiatan ini diharapkan masyarakat dapat memaknai sebagai bentuk hubungan yang sinergis dan harmonis diantara dua lembaga ini.

Ketiga, kepemimpinan. Tipe/gaya kepemimpinan sangat berpengaruh terhadap hubungan antara Walikota dengan DPRD. Langkah pertama yang diambil Herry Zudianto saat terpilih menjadi walikota adalah mundur dari kepengurusan Partai Amanat Nasional (PAN). Langkah tersebut diambil karena Herry Zudianto ingin dimiliki dan mewakili semua pihak, semua komponen politik dan semua strata sosial. Sikap dasar dan filosofi kepemimpinan mewakili dan dimiliki semua pihak biasa disebut wakaf politik (kekuasaan menjadi wakaf politik-menjadi pemimpin untuk semua). Dengan menggunakan pendekatan

transformatif (*transformational leadership*), Herry Zudianto telah mampu membangun posisi sebagai Walikota yang reformatif. Herry Zudianto telah mampu mendorong kinerja bawahannya atau konstituennya untuk mencapai performansi yang diharapkan. Hal ini dikarenakan Herry Zudianto memiliki sifat transformasional yaitu karismatik dan inspirasional. Selain tipe gaya kepemimpinan, faktor lain yang mempengaruhi keberhasilan Herry Zudianto dalam memimpin pemerintahan adalah beliau tidak mempunyai berbagai hutang-hutang politik.

B. Keterbatasan Peneliti

Penelitian ini tentunya masih banyak kekurangan. Keterbatasan peneliti dalam melakukan wawancara, keterbatasan informan dalam memberikan informasi serta keterbatasan dokumen yang dapat diakses menjadikan data yang disajikan menjadi kurang lengkap. Begitu juga dalam menganalisis masih banyak kelemahan. Oleh karena itu, peneliti mengharapkan hasil dari penelitian dapat memberikan informasi awal bagi peneliti yang tertarik dan yang akan meneliti hal serupa mengenai hubungan partai politik dengan tata kelola pemerintahan daerah.

C. Saran

Penelitian ini telah berusaha mengkaji efektifitas koalisi partai politik dalam pemerintahan di Kota Yogyakarta. Untuk itu, peneliti mengajukan beberapa saran sebagai berikut.

1. Partai Politik

Partai politik mempunyai peranan yang strategis dalam dinamika politik lokal. Peranan itu terlihat ketika proses Pilkada berlangsung yaitu, melalui lembaga politik ini individu-individu dapat ikut berkompetisi dalam Pilkada. Akan tetapi dengan persyaratan bahwa partai politik yang berhak mengajukan pasangan calon Kepala Daerah harus memperoleh kursi minimal 15 % di DPRD atau 15 % suara akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Untuk memenuhi syarat 15 % kursi di DPRD yang bersangkutan tidak cukup banyak parpol yang dapat memenuhinya secara sendirian. Karena itu tidak ada jalan lain kecuali parpol-parpol di daerah tersebut harus berkoalisi.

Dalam keadaan yang demikian hendaknya partai politik harus lebih serius dan hati-hati dalam membangun struktur koalisi. Peneliti menyarankan kepada partai politik agar dalam membangun struktur koalisi tidak hanya melihat dari aspek ketercapaian tujuan politik tetapi koalisi yang dibangun harus berfondasikan aspek ideologi dan *platform* politik. Koalisi yang dibangun tidak hanya sebagai alat untuk memenuhi persyaratan UU, tetapi setidaknya harus permanen selama masa kepemimpinan calon yang berhasil memenangkan dalam Pilkada.

Setelah menata ulang bentuk dan format koalisi, partai politik harus mampu bersikap kritis terhadap pemerintah. Sikap kritis dapat diwujudkan dalam hubungan dalam kontek legislasi, anggaran dan kontrol pemerintah yang dapat disalurkan melalui parlemen (wakil-wakil partai yang duduk dalam lembaga legislatif) dan non-parlemen (pendidikan politik, diskusi-diskusi kebijakan publik, press liris).

2. Kepala Daerah (*eksekutif*)

Fenomena politik pasca Pilkada adalah adanya pemerintahan yang terbelah (*divided government*) di daerah. Menurut hasil kajian Lingkaran Survei Indonesia, dinyatakan bahwa hingga Desember 2006, dari 290 wilayah Pilkada yang telah melangsungkan Pilkada, menunjukkan sebagian besar (56.9%) daerah ditandai dengan *divided government*.

Kepala Daerah harus melihat kondisi *divided government* ini tidak hitam putih. Apabila dalam pemerintahan terjadi kondisi *divided government*, maka Kepala Daerah harus mengembangkan kepemimpinan yang reformatif, kreatif, dan inovatif dalam menyusun berbagai kebijakan yang pro rakyat. Disamping itu, komunikasi dan koordinasi dengan anggota DPRD harus dibangun dan terus dipelihara kelangsungannya. Komunikasi dan koordinasi ini dapat mencegah munculnya konflik horisontal maupun vertikal dalam dinamika politik lokal.

D. Manfaat Bagi Pembelajaran Pendidikan Kewarganegaraan

Penelitian ini diharapkan mampu berkontribusi dalam menambah pengetahuan mengenai dinamika politik lokal dan lembaga partai politik. Hasil penelitian ini dapat disisipkan dalam pembelajaran Pendidikan Kewarganegaraan khususnya pada pelajaran PKN untuk SMA Kelas Kelas X, Semester 2. Adapaun penjabarannya sebagai berikut :

Standar Kompetensi : 6. Menganalisis sistem politik di Indonesia

Kompetensi Dasar	Materi Pembelajaran
6.1 Mendeskripsikan supra struktur dan infra struktur politik di Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • pengertian sistem politik Indonesia • cara berpolitik melalui Suprastruktur politik atau lembaga formal negara • Infrastruktur kelompok kekuatan politik dalam masyarakat <ul style="list-style-type: none"> - partai politik - kelompok kepentingan - kelompok penekan - media komunikasi politik
6.2 Mendeskripsikan perbedaan sistem politik di berbagai negara	Sistem politik Indonesia dan sistem politik di berbagai negara <ul style="list-style-type: none"> • Dinamika politik Indonesia • Sistem politik di negara Liberal dan negara komunis
6.3 Menampilkan peran serta dalam sistem politik di Indonesia	Peran serta dalam sistem politik di Indonesia <ul style="list-style-type: none"> • Ciri masyarakat politik • Menunjukkan perilaku politik yang sesuai aturan • Contoh peranserta dalam sistem politik